



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.04.2017
P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą	P/17/043 - Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania. Lata 2015-2017(I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/46/2017 z dnia 26 września 2017 r. (akta kontroli str. 1 i 2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Wołominie, ul. Armii Krajowej 34, 05-200 Wołomin (dalej Ośrodek lub OPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Danuta Graszka, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie – od 1 czerwca 2015 r.; poprzednio funkcję tę sprawował od 27 grudnia 2012 r. do 31 maja 2015 r. Pan Ryszard Madziar. (akta kontroli str. 3 i 4)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK¹, Ośrodek zapewniał świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Usługi te nie zostały zestandaryzowane, jednak praktyczna wiedza i doświadczenie pracowników socjalnych OPS pozwoliło na przyznanie prawa do korzystania z nich wszystkim seniorom, którzy o to wystąpili.

W celu udzielania usług opiekuńczych monitorowano potrzeby środowisk osób starszych i analizowano te potrzeby. Organ stanowiący zapewniał, zwiększające się z roku na rok, środki na sfinansowanie usług, o jakie Ośrodek wystąpił w składanych projektach planów finansowych na kolejne lata. Zauważyć ponadto należy, że usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu zamieszkania były relatywnie mniej kosztowną formą udzielania wsparcia seniorom, w sytuacji zaistnienia potrzeby zapewnienia im pomocy ze strony osób trzecich. Ponadto świadczenie ich w środowisku zamieszkania podopiecznych ma korzystny wpływ na podtrzymywanie przez seniorów więzi z tym środowiskiem.

W każdym rozpatrywanym przypadku określano zakres usług i sprawdzano, czy były one świadczone zgodnie z przyjętymi zasadami. OPS nie zatrudniał osób do bezpośredniego świadczenia usług opiekuńczych. W latach 2015-2017 zlecano ich wykonywanie podmiotowi zewnętrznemu, wyłonionemu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa². OPS zapewnił nadzór nad świadczeniem usług.

W ogólnej ocenie uwzględniono stwierdzoną nieprawidłowość, polegającą na wydaniu 27 decyzji administracyjnych, przyznających osobom starszym prawo do korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, z datą wsteczną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie i analizowanie potrzeb osób starszych w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

Opis stanu faktycznego

1.1. Statut OPS³ nie odnosi się bezpośrednio do zagadnień związanych z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, w tym świadczenia dla tych osób usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W dokumencie określono ogólnie cele Ośrodka wynikające z ustawy o pomocy społecznej, w tym umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia, a także zaspokajanie ich potrzeb życiowych oraz umożliwienie im bytowania w godnych warunkach.

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

³ Uchwały Rady Miejskiej w Wołominie Nr: XXIII-12/2013 z 23 stycznia 2013 r., XI-97/2015 z 17 września 2015 r. i XXIX-161/2016 z 24 listopada 2016 r. w sprawie nadania (zmiany) Statutu OPS.

Regulamin organizacyjny⁴ nie wyodrębnia w strukturze OPS komórki organizacyjnej (działu, zespołu) zajmującej się bezpośrednio sprawami i problemami środowiska osób starszych. Począwszy od 2012 r. problematyką tą zajmowało się dwóch pracowników socjalnych Działu Pomocy Środowiskowej (DPŚ). Odpowiadali za całokształt spraw związanych z przyznawaniem, realizacją, koordynowaniem i wykonywaniem nadzoru nad świadczeniem osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, chociaż zadań tych nie wyszczególniono w ich zakresach obowiązków. Dyrektor OPS zadeklarowała, że zakresy obowiązków pracowników OPS w tym obszarze zostaną niezwłocznie doprecyzowane.

W okresie objętym kontrolą dwóch pracowników socjalnych, którym powierzono całość spraw związanych z przyznawaniem usług opiekuńczych osobom starszym, w tym koordynacją i nadzór nad ich wykonywaniem, uczestniczyło w siedmiu szkoleniach odpłatnych (ich koszt: 3,9 tys. zł) oraz trzech bezpłatnych. Ani jedno z tych szkoleń nie dotyczyło jednak problematyki starości i pracy z osobą starszą. Pracownicy socjalni nie brali także udziału w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia.

Koszty specjalistycznych szkoleń wszystkich pracowników socjalnych OPS wyniosły: w 2014 r. – 6,5 tys. zł, w 2015 r. – 12,1 tys. zł, w 2016 r. – 21,8 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. – 8,8 tys. zł. Ośrodek nie zwracał się do Urzędu Miasta o finansowanie szkoleń specjalistycznych do pracy z osobami starszymi ani w sprawie innych szkoleń, gdyż środki na ten cel miał zabezpieczone w planie finansowym.

(akta kontroli, str. 5-76)

Do zadań DPŚ, według regulaminu z 2011 r., należało m.in.: rozpoznanie, ocena i analiza potrzeb mieszkańców w zakresie pomocy społecznej; opracowywanie wstępnej diagnozy środowisk, formułowanie pogłębionej diagnozy socjalnej oraz opracowywanie kontraktów socjalnych; prowadzenie pracy socjalnej i jej dokumentowanie; udzielanie osobom zgłaszającym się pełnej informacji o przysługujących im świadczeniach i dostępnych formach pomocy; przeprowadzanie wywiadów środowiskowych oraz występowanie na ich podstawie o pomoc z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji osób lub rodzin; opracowywanie projektów uzasadnienia decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej; współpraca z podmiotami świadczącymi usługi opiekuńcze na zlecenie Ośrodka oraz nadzór i kontrola nad ich realizacją w odniesieniu do podopiecznych korzystających z tej formy pomocy. Regulamin Ośrodka z 2017 r. w podobny sposób określał zadania Działu, jednak nie było w nim odniesienia do usług opiekuńczych oraz opracowywania decyzji administracyjnych przyznających to świadczenie. Dyrektor OPS poinformowała, że stało się tak z powodu błędu i niedopatrzenia i że zostanie to poprawione niezwłocznie. Jeszcze w czasie kontroli, podjęto działania dla wprowadzenia stosownych zmian w regulaminie.

(akta kontroli str. 18-76)

1.2. W okresie objętym kontrolą w OPS nie przygotowano odrębnego dokumentu poświęconego diagnozie lokalnych potrzeb w zakresie wsparcia osób niesamodzielnych, nie oszacowano liczby osób starszych, które w najbliższym czasie będą potrzebować wsparcia. Nie dokonywano także bilansu potrzeb w zakresie usług opiekuńczych dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w środowisku zamieszkania. Ośrodek dysponował natomiast danymi statystycznymi o liczbie osób starszych oraz danymi dotyczącymi udzielanego im w kolejnych latach wsparcia, w tym w formie usług opiekuńczych. OPS bieżąco monitorował środowiska osób starszych. Na podstawie informacji pozyskanych z tego monitoringu, OPS sporządzał projekty planów finansowych na kolejne lata, w których określano potrzeby w odniesieniu do tej formy wsparcia. Elementem diagnozy były też coroczne analizy potrzeb, których wyniki prezentowano w dokumentach pn. *Ocena zasobów pomocy społecznej*. M.in. wykazywano liczbę osób korzystających z usług i liczbę osób potencjalnie przewidywanych do objęcia usługami w roku następnym (prognoza).

Dyrektor Ośrodka rok rocznie przedstawiała Radzie Miasta potrzeby z zakresu pomocy społecznej, z wyodrębnioną pozycją usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. W terminie składane były także organowi stanowiącemu roczne sprawozdania z działalności Ośrodka, które Rada Miasta przyjmowała bez uwag.

(akta kontroli str. 165-297, 435-480)

⁴ Zarządzenia Nr 221/11 Burmistrza Wołomina z 30 listopada 2011 r. i nr 11/2017 Dyrektora OPS z 21 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego OPS.

1.3. W Ośrodku nie było sformalizowanej procedury dotyczącej identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. Identyfikowanie osób starszych potrzebujących pomocy było najczęściej wynikiem sygnałów przekazywanych przez samych zainteresowanych, placówki publicznej ochrony zdrowia, sąsiadów lub członków rodziny. Informacje o osobach potrzebujących pomocy były następnie przez OPS weryfikowane.

Badania ankietowe⁵ przeprowadzone przez NIK wskazały, że 23% podopiecznych czyniło starania o uzyskanie wsparcia osobiście, dla 41% pomoc załatwiali członkowie rodziny, dla 9% sąsiedzi, w przypadku 4% znajomy, dla 14% przedstawiciele placówek ochrony zdrowia, a dla 9% opiekun. W badanym okresie żadna osoba nie została objęta usługami z urzędu.

(akta kontroli str. 414-541, 847-901)

Z reguły, po otrzymaniu sygnału, pracownik socjalny udawał się pod wskazany adres i sprawdzał zasadność zgłoszenia. Po stwierdzeniu jego zasadności, inicjował procedurę przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano zarejestrowania wniosków od osób potrzebujących wsparcia w formie usług opiekuńczych, które nie zostały pozytywnie załatwione.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie prowadził statystyk w odniesieniu do nowych środowisk, w których funkcjonują osoby starsze, a które mogłyby potrzebować w przyszłości wsparcia w formie usług opiekuńczych. Praktyczną wiedzę w tym zakresie posiadali pracownicy socjalni. W odniesieniu do rejonów opiekuńczych, w których funkcjonowali, byli w stanie określić szacunkowo liczbę osób starszych, mogących w najbliższym czasie wymagać wsparcia. Tę praktyczną wiedzę wykorzystywano w dokumentach planistycznych (na etapie sporządzania *Ocen zasobów pomocy społecznej*).

(akta kontroli str. 414-480)

1.4. OPS uczestniczył w przygotowaniu przez Urząd Miejski dokumentów strategicznych: kolejnych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz *Strategii Polityki Senioralnej* (dokument zaopiniowany przez Wołomińską Radę Seniorów, planowane przyjęcie na Sesji Rady Miejskiej jeszcze pod koniec 2017 r.).

Do 2015 r. obowiązywała *Strategia⁶ rozwiązywania problemów społecznych na lata 2005-2015*. W 2015 r. przedłużono okres jej obowiązywania do 2016 r.⁷. W styczniu 2017 r. organ stanowiący przyjął kolejną strategię⁸ rozwiązywania problemów społecznych na lata 2017-2025.

Projekt Strategii na lata 2005-2015 przygotował Ośrodek, przy wykorzystaniu własnych materiałów sprawozdawczych i analiz oraz dokumentów przekazanych przez Urząd Miasta i inne instytucje. Wśród zadań wykonywanych przez OPS na rzecz osób starszych Strategia wskazała m.in. świadczenia, w tym w formie usług opiekuńczych. Ponadto od 2005 r. realizowany był program *Wolontariat*. Jego celem było m.in. odbudowywanie więzi międzyludzkich i integracja lokalnego społeczeństwa. Pomoc wolontariuszy przewidziano m.in. dla osób starszych i samotnych.

Strategia na lata 2017-2025 zawiera diagnozę społeczną, przygotowaną na bazie materiałów i analiz gromadzonych przez OPS oraz inne instytucje: Urząd Miejski, GUS, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Miejski Dom Kultury, Miejska Biblioteka Publiczna, gminne placówki oświatowe, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Komenda Powiatowa Policji, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna. W projekcie Strategii uwzględniono także wyniki anonimowej ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców. Celem badania ankietowego było poznanie opinii obywateli o występujących problemach społecznych i sugestii co do sposobu ich rozwiązania. Strategia wskazuje na niekorzystne tendencje demograficzne, w związku z czym przewiduje jako cel operacyjny *Rozwijanie usług społecznych na rzecz osób starszych*. Jest on realizowany w ramach celu strategicznego *Wspieranie działań służących poprawie jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych oraz utrzymanie ich w środowisku zamieszkania*.

(akta kontroli str. 83-165, 435-536)

⁵ Wysłano do podopiecznych OPS 30 ankiet, do NIK wpłynęły 22 odpowiedzi.

⁶ Uchwała Nr XXXIX-276/05 Rady Miejskiej w Wołominie z 15 grudnia 2005 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Integracji Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Wołomin do 2015 r.*

⁷ Uchwała Nr XIII-150/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z 26 listopada 2015 r. w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania *Strategii Integracji Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Wołomin do 2015 r.*

⁸ Uchwała Nr XXXII-3/2017 Rady Miejskiej w Wołominie z 26 stycznia 2017 r. w sprawie *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2017-2025*.

1.5. Poza wyżej wskazanymi, OPS nie inicjował, ani też nie uczestniczył, w przygotowaniu projektów lokalnych programów na rzecz osób starszych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 435-450)

1.6. Liczba mieszkańców Wołomina, według stanu na koniec lat okresu objętego kontrolą, wynosiła: w 2014 r. – 50.124, w 2015 r. – 50.045, w 2016 r. – 49.925, a w I półroczu 2017 r. – 49.880 osób⁹. Z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania korzystało odpowiednio: 100, 94, 106 i 111 osób. Z usług dziennego domu pomocy dla seniorów¹⁰ korzysta od 2017 r. 17 osób, a z usług DPS, w latach objętych kontrolą, odpowiednio: 36, 50, 50, 50 i 50 osób.

(akta kontroli str. 402-411)

1.7. W OPS nie wprowadzono sformalizowanej procedury postępowania w sprawach dotyczących przyznawania wsparcia w formie usług opiekuńczych. Praktyka, zgodna z wymogami określonymi w ustawie o pomocy społecznej, była następująca.

- Po otrzymaniu sygnału (telefoniczne zgłoszenie od członka rodziny, sąsiada, kolegi, szpitala, przychodni lekarskiej lub innej nawet anonimowej osoby), pracownik socjalny niezwłocznie udawał się do miejsca zamieszkania potencjalnego podopiecznego. Tego samego dnia (szczególnie w sytuacjach nagłych, wymagających podjęcia działań interwencyjnych) kompletowano niezbędne dokumenty (wniosek o pomoc i udzielenie usług opiekuńczych, oświadczenie o zgodzie na przetwarzanie danych, kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego, dokumenty potwierdzające, jeżeli takie były, konieczność korzystania z pomocy osób trzecich, *Zlecenie wykonania indywidualnej usługi*, oświadczenie o zwrocie określonego procentu kosztu usługi itp.)¹¹. Podczas rozmowy z osobą potrzebującą pomocy uzgadniano liczbę godzin i zakres usług (pomoc w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, opieki higienicznej oraz pielęgnacji).
- Po zgromadzeniu wymaganej dokumentacji, pracownik socjalny przedkładał ją kierownikowi wraz z propozycją decyzji. Po analizie sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej, pracownik Działu Sekcji Świadczeń (DSS) sporządzał projekt decyzji przyznającej pomoc w formie usług opiekuńczych.
- Na podstawie zebranych dokumentów Dyrektor Ośrodka lub Kierownik DPŚ, zgodnie z posiadanym upoważnieniem od Burmistrza Miasta, podpisywał decyzję administracyjną przyznającą usługi opiekuńcze bądź decyzję o odmowie w/w pomocy. Zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji, w terminie 14 dni od jej doręczenia strona miała prawo wniesienia odwołania¹², za pośrednictwem Dyrektora OPS.

Wszystkie decyzje administracyjne, w objętej szczegółowym badaniem próbie dokumentacji 30 osób, zawierały podstawy prawne orzeczenia, uzasadnienie, pouczenia adresata decyzji oraz informacje o sposobie wnoszenia odwołania od treści decyzji. W orzeczeniu decyzji określono okres, na jaki zostało przyznane świadczenie, liczbę godzin i dni w tygodniu, kiedy ma być świadczona pomoc oraz rozstrzygnięcie w sprawie wysokości odpłatności.

W decyzji nie określano natomiast, jakie indywidualne usługi będą świadczone osobie na rzecz której wydano decyzję. W decyzjach wskazywano tylko, że świadczenie jest przyznawane *zgodnie z ustalonym zakresem usług*. Zakres usług ustalany był podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego i zawarty w *Zleceniu indywidualnym wykonania usług* (ZIWU). Dokument ten podpisywany był przez podopiecznego, pracownika socjalnego i przedstawiciela firmy zewnętrznej wykonującej usługi. ZIWU był przekazywany osobie korzystającej z tej formy wsparcia i opiekunowi, nie był jednak załącznikiem do decyzji administracyjnej.

W 2014 r. wydano 109, w 2015 r. – 105, w 2016 r. – 113, a w I półroczu 2017 r. – 114 decyzji administracyjnych przyznających usługi. W okresie objętym kontrolą OPS wydał jedną decyzję odmowną (osoba samodzielna, brak zaświadczenia lekarskiego wskazującego na konieczność

⁹ Według danych Urzędu Miasta.

¹⁰ Dzienny Dom Pomocy *Wigor* rozpoczął działalność 22 grudnia 2016 r.

¹¹ Pracownik socjalny przeprowadzający wywiad rodzinny u osoby ubiegającej się o pomoc w formie usług opiekuńczych kompletuje dokumenty, w tym m.in.: pisemny wniosek osoby zainteresowanej objęciem pomocą w formie usług opiekuńczych, a w przypadku osoby ubezwłasnowolnionej – wniosek opiekuna prawnego lub kuratora wraz z postanowieniem sądu; opinię lekarską wydaną przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej; zaświadczenie o uzyskanych dochodach (np. decyzję o wysokości świadczenia pieniężnego z ZUS, KRUS lub innego organu uprawnionego do wypłaty świadczenia), z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie pomocy.

¹² Osoba zainteresowana może złożyć pismo w sekretariacie Ośrodka, następnie decyzja wraz z dokumentacją, na podstawie, której przyznano lub odmówiono przyznania pomocy, jest przekazywana do SKO.

przyznania prawa do korzystania z usług opiekuńczych). Od tej decyzji osoba zainteresowana nie złożyła odwołania i w tej sprawie nie została złożona skarga.

Z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zrezygnowało: w 2015 r. – 7 osób (w tym trzy umieszczono w DPS, a jedna skorzystała z opieki w placówce niepublicznej); w 2016 r. – 12 osób (w tym jedną umieszczono w DPS¹³, jedną w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, jedna zrezygnowała z powodu zmiany miejsca zamieszkania, a dwie osoby po rezygnacji powróciły do usług opiekuńczych); w I półroczu 2017 r. – 13 osób (w tym trzy umieszczono w DPS, jedną w zakładzie opiekuńczo-leczniczym i jedną w hospicjum). Analizie poddano dokumentację pięciu osób¹⁴, które zrezygnowały z usług. Złożyły one oświadczenia, iż rezygnują z usług i nie wyrażają zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. W dokumentacji znajdowały się informacje, kto przejmie opiekę nad osobami rezygnującymi z usług.

Na koniec czerwca 2017 r. nie było wśród podopiecznych OPS osób objętych usługami opiekuńczymi, które oczekiwałyby na umieszczenie w DPS.

(akta kontroli str. 77-82, 385-401)

1.8. W okresie objętym kontrolą usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu ich zamieszkania świadczone były w latach 2015, 2016 i 2017¹⁵ przez wykonawcę zewnętrznego – firmę „LIBERA” s.c., która została wyłoniona w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 600-736)

1.9. Wydatki na pomoc społeczną (dział 852) wyniosły: w 2014 r. – 8.807,6 tys. zł, w 2015 r. – 9.117,4 tys. zł, w 2016 r. – 9.224,3 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 4.578,7 tys. zł.

Wydatki za pobyt osób w DPS wyniosły: w 2014 r. – 1.719,5 tys. zł, w 2015 r. – 1.864,3 tys. zł, w 2016 r. – 1.978,9 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 1.011,0 tys. zł.

Natomiast wydatki na świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych wyniosły odpowiednio w tych latach: 409,8 tys. zł, 366,8 tys. zł, 436,2 tys. zł i 312,0 tys. zł.

W opinii Dyrektora OPS, w latach 2015-2016 środki budżetu Miasta zaspokoiły potrzeby mieszkańców na pomoc społeczną. Niższe niż przewidywano wykonanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w stosunku do założeń planowych, wynikało z przyjęcia zbyt dużej liczby godzin usług, w relacji do zgłoszonych potrzeb. W odniesieniu do wydatków ujmowanych w rozdziale 85228 w pierwotnej wersji budżetu, w 2015 r. i 2016 r. zredukowano plany z powodu mniejszej niż wcześniej planowano liczby godzin i osób korzystających z pomocy. W 2015 r. pierwotny plan w zakresie tych usług zmniejszono do 373,2 tys. zł, co przy wykonaniu na poziomie 366,8 tys. zł dało 98,3% wykonania, natomiast w 2016 r. plan zmniejszono do 489,1 tys. zł, co przy wykonaniu na poziomie 436,2 tys. zł dało 89,2% wykonania. Przyczyną zmniejszenia była też przewidywana wyższa cena jednostkowa usługi, przyjęta podczas kalkulacji do projektu planu, w stosunku do ceny, jaką udało się uzyskać podczas procedury przetargowej.

Ośrodek dokonywał zwolnień osób starszych z odpłatności za usługi opiekuńcze¹⁶. Z takich zwolnień skorzystało: w 2015 r. – 61, w 2016 r. – 53, a w I półroczu 2017 r. – 54 osoby. Podstawowymi przyczynami zwolnień były: ponoszenie dużych wydatków na utrzymanie mieszkania (25, 23 i 19)¹⁷, kosztowne leczenie (26, 16 i 20) oraz wysokość dochodu, nieprzekraczająca kwoty kryterium określonego w uchwale Rady Miejskiej (10, 13 i 14).

(akta kontroli str. 737-790)

1.10. W dniu 29 maja 2014 r. Rada Miejska powołała Miejską Radę Seniorów¹⁸. D jej zadań należy m.in.: współpraca z władzami Wołomina przy rozstrzyganiu kwestii istotnych z punktu widzenia oczekiwań i potrzeb osób starszych; inicjowanie działań i przedstawienie propozycji w zakresie ustalania priorytetowych zadań na rzecz seniorów; zbieranie informacji o potrzebach wołomińskich seniorów. Według Przewodniczącej Rady Seniorów, w okresie bieżącej kadencji problematyka usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym nie była rozpatrywana przez Radę. Jednocześnie wyraziła ona opinię, że jakość usług opiekuńczych świadczona osobom starszym

¹³ Dom Pomocy Społecznej.

¹⁴ Oznaczenia spraw: JK1929, DZ1933, IP1932, EZ1938 i SW1938.

¹⁵ W 2014 r. przetarg wygrała inna firma.

¹⁶ Z powodu kosztownego leczenia, ponoszenia znaczących w stosunku do uzyskiwanych dochodów wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania czy nieprzekroczenia kwoty kryterium dochodowego określonej w uchwale organu stanowiącego.

¹⁷ W nawiasach liczba osób zwolnionych z odpłatności odpowiednio dla lat 2015, 2016 i 2017(I półrocze).

¹⁸ Uchwała Nr XXXVIII-66/2014 Rady Miejskiej z 29 maja 2014 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu.

przez OPS jest na dobrym poziomie, ze względu na fachowość pracowników socjalnych i ich wieloletnie doświadczenie.

(akta kontroli str. 513-541)

1.11. O możliwości udzielenia pomocy osobom starszym OPS informuje na swojej stronie internetowej <http://www.ops.wolomin.pl>. Można tam dowiedzieć się, jaka jest podstawa prawna i dla kogo przeznaczone są usługi opiekuńcze. Jaki jest ich zakres oraz wstępnie obliczyć koszt usługi przy uwzględnieniu kryterium dochodowego. Przedstawiono także procedurę ubiegania się o usługi opiekuńcze i wyszczególniono wymagane dokumenty, wskazano osoby, które się tą problematyką zajmują i mogą udzielić informacji. Udostępniono również wzór zaświadczenia, do wypełnienia przez lekarza lub osobę uprawnioną, o potrzebie objęcia usługami opiekuńczymi.

Informacje o formach pomocy osobom starszym upowszechniano przez podmioty funkcjonujące poza strukturami Ośrodka, m.in.: Dzielne Kluby Seniora, Koła Emerytów, Rencistów i Inwalidów Wołomina; Klub Aktywnego Mieszkańca Wołomina; Klub Nauczycieli Emerytów. W trakcie realizacji przez Gminę projektów dedykowanych osobom starszym prezentowano możliwości udzielenia przez OPS pomocy. Także w trakcie wykonywania pracy w środowiskach pracownicy socjalni docierają do osób starszych, samotnych i informują, jakiej pomocy może udzielić Ośrodek. Pozostają też w stałym kontakcie i współpracują z instytucjami samorządowymi, rządowymi, wymiarem sprawiedliwości, parafiami i organizacjami społecznymi. Również wspomniane instytucje i organizacje posiadają dane adresowo-telefoniczne OPS i w przypadku potrzeby udzielenia pomocy, informują osoby starsze, w jaki sposób mogą tę pomoc uzyskać. W przypadku osób w podeszłym wieku, niezaradnych, kierują do Ośrodka zawiadomienia pisemne lub telefoniczne.

Ośrodek realizuje program współpracy z organizacjami emerycko-kombatantskimi. Jego celem głównym jest integracja tych środowisk, zwiększenie ich aktywności oraz poczucia, że są potrzebni i ważni dla lokalnego środowiska¹⁹.

(akta kontroli str.435-541)

1.12. Działalność Ośrodka, na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym²⁰ oraz regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego²¹, nadzoruje Burmistrz Wołomina, a w jego imieniu jeden z jego zastępców. W latach 2015-2017 (do czasu kontroli NIK), Urząd Miejski nie przeprowadzał kontroli w OPS. Na przełomie grudnia 2017 r. i stycznia 2018 r. Urząd Miejski zamierza przeprowadzić kontrolę realizacji przez OPS planowych zadań.

(akta kontroli, str. 580-587, 838-847)

W latach 2015- 2017 (I półrocze) do Urzędu Miejskiego wpłynęła jedna skarga (w dniu 8 czerwca 2015 r.) na poziom, zakres i sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Została rozpatrzona zgodnie z procedurą określoną w Kpa i uznana za niezasadną. W okresie tym w OPS nie odnotowano wpływu skarg na poziom, zakres, czy też sposób wykonania usług opiekuńczych.

(akta kontroli, str. 478-480)

*Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Systemowe podejście przez OPS, na poziomie lokalnym, do sytuacji osób starszych, przez prowadzenie, wobec niekorzystnych trendów demograficznych skutkujących zwiększaniem się odsetka osób w wieku 60+, analiz rozpoznających zmieniającą się sytuację tej grupy mieszkańców Wołomina, wspomagałoby skuteczność diagnozowania zapotrzebowania na usługi opiekuńcze dla seniorów. W zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników socjalnych OPS, którym od 2012 r. powierzono faktycznie całość spraw związanych z przyznawaniem usług opiekuńczych osobom starszym (w tym koordynację i nadzór nad ich wykonywaniem), nie wyszczególniono tych zagadnień. Tymczasem precyzyjne ustalanie zakresów obowiązków jest podstawowym warunkiem skutecznego egzekwowania terminowości i jakości wykonywanych zadań.

¹⁹ W lutym 2015 r. podpisano porozumienia o współpracy z następującymi organizacjami: Związek Inwalidów Wojennych RP, Związek Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych, Związek Sybiraków Koło Wołomin, Klub Seniora „Słoneczna”, Klub Seniora „TRAMP”, Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów Koło nr 1, Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów Koło nr 2, Liga Kobiet Polskich (od 12 listopada 2015 r. Liga Kobiet Wołomin) i Związek Nauczycielstwa Polskiego.

²⁰ Art. 33 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.).

²¹ Par. 8 ust. 8 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego (zał. do zarządzenia Nr 188/2017 Burmistrza Wołomina z 30 maja 2017 r.).

OPS nie monitorował systemowo, na poziomie lokalnym, sytuacji osób starszych oraz nie prowadził, w sytuacji niekorzystnych trendów demograficznych skutkujących zwiększaniem się w populacji odsetka ludzi starszych, udokumentowanych perspektywicznych analiz, ukierunkowanych na rozpoznanie i zaplanowanie zakresu wsparcia dla seniorów, w tym w odniesieniu do usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. W głównej mierze potrzeby te określano, przede wszystkim dla celów sporządzenia projektów planów finansowych na kolejne lata, na podstawie bieżącej wiedzy pracowników socjalnych uzyskanej z pracy w rejonach opiekuńczych. Działania te umożliwiały identyfikowanie osób starszych wymagających wsparcia w codziennej egzystencji, także w zakresie ich ewentualnych potrzeb na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. OPS zapewniał też w projektach budżetów na kolejne lata wydatki na poziomie umożliwiającym przyznanie usług opiekuńczych wszystkim osobom starszym, które wystąpiły z wnioskiem o udzielenie takiej pomocy.

2. Określanie zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonanie usług zgodnie z przyjętym zakresem

2.1. W OPS nie opracowano dokumentu określającego standard usług opiekuńczych.

2.2. Usługi opiekuńcze świadczone były przez firmę zewnętrzną, wybraną w trybie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano według kryteriów: na 2015 r. i 2016 r. – cena za jedną godzinę usługi 80% oraz liczba personelu świadczącego usługi 20%²², a na 2017 r. – cena za jedną godzinę usługi 100%.

Zakres zadań i czynności wchodzących w skład usługi opiekuńczej określono w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ)²³. Obejmował on m.in.: usługi gospodarcze²⁴ i pielęgnacyjne²⁵, pomoc w podtrzymaniu kondycji psychofizycznej²⁶, utrzymywanie stałego kontaktu z pracownikiem OPS, zwłaszcza w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia. Zakres usługi był zgodny z dokumentem pn. *Zlecenie indywidualne wykonania usługi*.

W okresie, w którym osoba uprawniona czasowo korzystała np. z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego (dotyczy osób posiadających rodzinę) – świadczenie usług zawieszano. W przypadku osoby samotnej do każdej sytuacji podchodzono w sposób indywidualizowany.

Wyniki analizy kart pracy wskazują, że usługi opiekuńcze świadczone były w dni robocze i w dni wolne od pracy (w tym święta), w godzinach od 6⁰⁰ do 21⁰⁰.

Opiekunka²⁷, w sytuacjach tego wymagających, uczestniczyła w kontaktach podopiecznego z bliskimi i rodziną, informowała o sprawach codziennych, zwłaszcza w sytuacjach związanych z potencjalnym zagrożeniem zdrowia. Z kolei pracownik socjalny, podczas przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego i wykonywanej codziennie pracy socjalnej, interesował się stanem relacji podopiecznego objętego usługą opiekuńczą z członkami jego rodziny lub osobami traktowanymi przez niego jako najbliższe.

W latach 2015-2017 usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu zamieszkania, świadczone w oparciu o trzy umowy zawarte z firmą „LIBERA” s.c., wyłonioną w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy – Prawo zamówień publicznych). Tryb zamówienia na 2017 r. to wybór najkorzystniejszej oferty (art. 138o). Na każdy rok OPS podpisywał odrębną umowę na świadczenie usług:

- umowa z 5 stycznia 2015 r., usługi dla około 90 osób w okresie od 5 stycznia do 31 grudnia 2015 r. na kwotę 391,0 tys. zł, w tym podatek VAT (44.640 godz., stawka 8,76 zł/godz.);

²² Jeżeli liczba personelu wynosiła 26 i więcej osób, składający ofertę otrzymywał maksymalną liczbę punktów za potencjał kadrowy. Wszyscy oferenci otrzymali maksymalną liczbę punktów za to kryterium.

²³ Dalej SIWZ.

²⁴ składające się z: utrzymanie czystości w pomieszczeniach osoby chorej; przygotowanie prostych posiłków (także z uwzględnieniem diety); przynoszenie posiłków z placówek gastronomicznych, podanie i pomoc przy spożywaniu posiłku; zakupy (do 5 kg) artykułów żywnościowych, artykułów przemysłowych, realizacja recept; zmywanie naczyń po posiłku; pranie bielizny osobistej i lekkiej odzieży oraz prasowanie; zanoszenie i przynoszenie bielizny pościelowej do i z pralni; przynoszenie opału i palenie w piecu; przynoszenie wody i wynoszenie nieczystości; załatwianie spraw urzędowych (opłaty czynszu, zgłoszenie wizyt lekarskich, zgłaszanie napraw urządzeń domowych itp.); dbanie o bezpieczne funkcjonowanie pacjenta;

²⁵ Obejmujące: mycie i kąpiel; zmianę bielizny osobistej i pościelowej; pomoc w ułożeniu chorego w łóżku i zmiana pozycji; zapobieganie powstawaniu odleżyn i oparzeń; pomoc przy załatwianiu potrzeb fizjologicznych; przesuwanie łóżka; podawanie leków; pielęgnację zleconą przez lekarza.

²⁶ Organizowanie spacerów; czytanie prasy, książek, wymianę książek w bibliotece; prowadzenie rozmów zgodnie z zainteresowaniem podopiecznych.

²⁷ Niemal w 100% wykonawcami usług opiekuńczych były kobiety.

- umowa z 28 grudnia 2015 r., usługi dla około 90 osób w okresie od 2 stycznia do 31 grudnia 2016 r. na kwotę 482,9 tys. zł, w tym podatek VAT (50.094 godz., stawka 9,64 zł/godz.);
- umowa z 1 grudnia 2016 r., usługi dla około 90 osób w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. na kwotę 754,1 tys. zł, w tym podatek VAT (47.665 godz., stawka 15,82 zł/godz.).

Zamawiający zastrzegł w umowach prawo do kontroli należytego wykonywania usług.

W SIWZ zapisano, iż szczegółowy zakres zindywidualizowanych usług opiekuńczych, świadczonych na rzecz osoby, której przyznano tę formę pomocy, każdorazowo zostanie określony przez Zamawiającego. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na 2017 r. oferenci załączali wykaz osób (zał. do SIWZ), które będą wykonywać zamówienie, wskazując imię, nazwisko, stanowisko, wykształcenie, uprawnienia, podstawę dysponowania. Jednocześnie oświadczyli, że wszystkie osoby posiadają aktualne badania lekarskie, książeczki zdrowia i spełniają wymagania postawione w zaproszeniu do składania ofert.

Firma realizująca usługi opiekuńcze w latach 2016-2017 kontrolowała prawidłowość świadczenia usług przez opiekunki w miejscu zamieszkania osób objętych usługami nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Następnie przekazywała protokoły z prowadzonych kontroli. OPS jest w ich posiadaniu.

(akta kontroli str. 574-579, 592-736, 737-801, 812-837)

Podstawą rozliczeń były sporządzane przez wykonawcę miesięczne wykazy godzin zrealizowanych usług. Przekazywane były one do OPS, wraz z kartami pracy wszystkich podopiecznych z danego miesiąca i fakturą. Dokumentacja podlegała weryfikacji merytorycznej i formalno-rachunkowej. W kartach pracy, godziny wykonania usługi za każdy dzień potwierdzone były podpisem podopiecznego lub członka jego rodziny. Rozliczenia te były podstawą do obliczenia płatności dla usługodawcy, jak i dla osób, które zgodnie z wydaną decyzją były zobowiązane do ponoszenia odpłatności za przyznaną pomoc. Miesięczne rozliczenie wraz z fakturą obciążającą OPS po weryfikacji przekazywano do Działu Finansowo-Księgowego do zatwierdzenia wypłaty dla firmy wykonującej usługi.

(akta kontroli str. 737-801)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Mimo braku opracowanych standardów usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania, OPS bazując na doświadczeniach pracowników socjalnych, prawidłowo określał zakresy oraz sposób wykonywania tych usług. Także prawidłowo Ośrodek rozliczał wykonanie usług w zakresie finansowo-księgowym. Ośrodek zadbał również o to, aby do wykonywania tych usług firma zewnętrzna kierowała osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

3. Skuteczność nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór nad wykonywaniem usług opiekuńczych polegał na bieżących wizytach u osób, którym świadczone te usługi. Procedura nadzoru nad świadczeniem usług nie została jednak sformalizowana, przez nadanie jej formy pisemnej. Niemniej jednak nadzór był wykonywany. W umowie z wykonawcą usług zawarto klauzulę, zastrzegającą prawo OPS do kontrolowania środowisk, w których usługi są świadczone. Nadzór ten sprawowali wyznaczeni pracownicy DPS (planu ewentualnych czynności nadzorczych nie sporządzano).

Analiza dokumentacji 30 osób objętych usługami wskazywała, że u każdej z nich co najmniej dwa razy w roku przeprowadzano kontrolę i aktualizację wywiadu środowiskowego. Podczas kontroli, pracownik socjalny, posługując się *Kartą kontroli wykonywania usługi w domu klienta OPS...*, był zobowiązany do uzyskania odpowiedzi na pytania: jaki jest zakres faktycznie świadczonych usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych; czy pomoc jest wystarczająca; czy były zgłaszane opiekunce potrzeby, które nie zostały zaspokojone oraz jakie są inne potrzeby podopiecznego. Kontrolujący oceniał też stopień samodzielności podopiecznego, stan jego higieny, stan sanitarny mieszkania, a także terminowość i zgodność wykonywanych usług z przyznanym zakresem.

Karta kontroli była akceptowana przez osobę, na rzecz której świadczone usługę. Terminy kontroli nie były uzgadniane z opiekunkami i często odbywały się pod ich nieobecność. W żadnej z kart kontroli, w dokumentacji objętej badaniem, nie odnotowano uwag co do jakości, zakresu i terminowości świadczenia usługi, ani też skarg podopiecznego. Każdy podopieczny, na rzecz którego świadczone usługę, znał swojego pracownika socjalnego i wiedział, gdzie i w jaki sposób może się zgłosić z zażaleniem czy z reklamacją – miał zapewniony kontakt telefoniczny.

(akta kontroli str. 18-79, 580-587, 813-837)

Wykonawca – firma „LIBERA” s.c. – zapewnił w czasie wykonywania usług, zarówno podopiecznym, jak i opiekunkom, możliwość stałego kontaktu z przedstawicielem firmy we wszystkie dni tygodnia, niezależnie od pory dnia. Opiekunowie świadczący usługi posiadali kwalifikacje zgodnie z treścią umowy o zamówienie publiczne. Usługi świadczy 29 opiekunek, są to osoby posiadające zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania tego rodzaju pracy, niekarane, posiadające predyspozycje fizyczne i psychiczne do wykonywania zawodu opiekuna i przeszkolone m.in. w zakresie chorób wieku podeszłego, kształtowania umiejętności zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, w tym dysponowania pieniędzmi, prowadzenia gospodarstwa domowego, utrzymania higieny ciała i odzieży, estetyki zdrowia i sprawności psychicznej, pielęgnacja chorych w podeszłym wieku, pierwszej pomocy przedmedycznej, a także bhp. W grupie zatrudnianych opiekunów jest 18 osób po 30 godz. kursie *Opiekun osoby starszej*, jedna z ukończonym takim kursem, ale 80 godz., dwie osoby z dyplomem *Opiekun medyczny*, dwie z dyplomem *Opiekun w Domu Pomocy Społecznej*, jedna po 149 godz. kursie *Opieka nad dziećmi i osobami starszymi* oraz pięć osób po szkoleniach wewnętrznych.

Kontrola i weryfikacja czasu pracy oraz jakości usług opiekuńczych odbywały się przez stosowanie kart czasu pracy²⁸ dla każdego podopiecznego. W karcie, z imieniem i nazwiskiem podopiecznego i jego adresem, zapisywano wymiar godzinowy usługi, imię i nazwisko opiekunki oraz rubryki na każdy dzień miesiąca, w które wpisywano zrealizowane w danym dniu godziny usługi. Podopieczny każdego dnia kwitował swoim podpisem jej wykonanie. Dla kontroli usług, przedstawiciel wykonawcy odwiedza podopiecznych w ich środowiskach, wykorzystując arkusz kontroli wewnętrznej. Umożliwia to sprawdzenie, na ile podopieczny samodzielnie funkcjonuje w domu, zweryfikowanie jego potrzeb i oczekiwań oraz określenie relacji między podopiecznym a opiekunką. Każdorazowo podopieczny może zgłosić swoje zastrzeżenia do realizacji czynności opiekuńczych. W sytuacji, kiedy współpraca z opiekunką nie układa się zgodnie z oczekiwaniami podopiecznego, dokonywana jest zmiana osoby świadczącej usługę w danym środowisku. Podopieczni mają możliwość kontaktu z przedstawicielem wykonawcy we wszystkie dni tygodnia, niezależnie od pory dnia.

(akta kontroli str. 574-579, 592-736, 791-801, 813-837)

Brak uwag co do prawidłowości świadczonych usług potwierdziły osoby starsze w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK. 21 osób ankietowanych, spośród 22 biorących udział w badaniu, wyraziło zadowolenie z jakości usług, żadna z osób nie zgłosiła uwag do otrzymywanej pomocy.

(akta kontroli str. 791-801)

3.2. Analiza dokumentacji 30 osób objętych usługami wskazuje, że OPS każdą ze spraw rozpatrywał na podstawie zgromadzonej dokumentacji medycznej, finansowej oraz, z uwzględnieniem sporządzonych przez pracowników socjalnych rodzinnych wywiadów środowiskowych. Wywiady zawierały informacje o osobach bliskich, które z mocy prawa mogą być zobowiązane do alimentacji, a tam, gdzie było to możliwe przeprowadzano wywiady u tych osób, na podstawie art. 103 ustawy o pomocy społecznej. Wywiady odzwierciedlały sytuację osobistą i rodzinną podopiecznych. Proponowany przez pracownika socjalnego zakres usług opiekuńczych i ich wymiar był uzgadniany z podopiecznymi podczas przeprowadzania wywiadu. Na podstawie analizy dokumentacji dochodowej wnioskodawców, w powiązaniu z obowiązującymi w gminie przepisami dotyczącymi częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, ustalano zasady odpłatności za usługi opiekuńcze. Częściowe lub całkowite zwolnienia z opłat, zgodnie z stosowną uchwałą Rady Miejskiej, stosowano w zależności od dochodu podopiecznego. Większość podopiecznych regularnie opłacała należność za świadczone usługi.

Decyzje administracyjne wydawano bezzwłocznie w odstępie kilkudniowym licząc od daty złożenia wniosku. Stwierdzono jednak, że 27 decyzji administracyjnych zostało wydanych na okres zaczynający się od 2 do 10 dni wcześniej, niż dzień podpisania decyzji.

Według dyrektora OPS, wydawanie decyzji z opóźnieniem było spowodowane koniecznością niezwłocznego objęcia usługami opiekuńczymi niektórych osób, przed zakończeniem prowadzonego w ich sprawie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str.937-1133)

²⁸ Karta pracy jest wewnętrznym dokumentem firmy i zawiera: miesiąc realizacji usług, imię i nazwisko świadczeniobiorcy, adres zamieszkania świadczeniobiorcy, imię i nazwisko opiekuna, oraz tabelę zawierającą poszczególne dni miesiąca, pod którymi opiekun wpisuje dzień realizacji usługi oraz liczbę zrealizowanych w danym dniu godzin, a świadczeniobiorca kwituje wykonanie usługi podpisem.

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie NIK, przyznawanie usługi opiekuńczej z mocą wsteczną nie jest zgodne z przyjętą linią orzecznictwa. Świadczenie niepieniężne, a takim jest usługa, przyznawane jest od dnia określonego w decyzji i musi być to data realna do zrealizowania świadczenia. Z istoty usługi wynika bowiem, że o przyznaniu jej decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalona przed wydaniem decyzji, zatem usługa nie może być przyznana z datą wsteczną, a wyłącznie na podstawie decyzji, która wywołuje skutki jedynie w przyszłości²⁹.

Pracownicy socjalni OPS rzetelnie diagnozowali sytuację osoby starszej ubiegającej się o przyznanie prawa do usługi opiekuńczej. Dokonywano tego podczas szczegółowego wywiadu środowiskowego, przeprowadzanego niezwłocznie po otrzymaniu sygnału o zapotrzebowaniu na tę usługę. Pracownicy socjalni rzetelnie i w sposób skuteczny sprawowali też nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, świadczonych przez firmę zewnętrzną.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o podjęcie niezbędnych przedsięwzięć organizacyjnych, uniemożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych, przyznających prawo do korzystania przez osoby starsze z usług opiekuńczych, z mocą wsteczną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołominie przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 grudnia 2017 r.

Kontroler:
Artur Górecki

Główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

²⁹ Por. wyrok NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 966/10 (LEX nr 784374), wyrok WSA w Lublinie z 28 lutego 2012 r., sygn. II SA/Lu 893/11 (LEX nr 1138633).

³⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.